

Гене́за, поняття та місце

Вищої ради юстиції в системі державних органів України



С. О. Халюк

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ

Статтю присвячено розгляду генези та визначенню поняття і місця Вищої ради юстиції в системі державних органів України. Здійснено аналіз чинного законодавства України та деяких країн світу, а також наведені погляди вчених-юристів з приводу визначення місця Вищої ради юстиції в системі державних органів в Україні.

Ключові слова: Вища рада юстиції України, конституційний статус, державний механізм, розподіл влади, контрольні та дисциплінарні повноваження.

Статья посвящена рассмотрению генезиса, определению понятия и места Высшего совета юстиции в системе государственных органов Украины. Осуществлен анализ действующего законодательства Украины и некоторых стран мира, а также представлены взгляды ученых-юристов по поводу определения места Высшего совета юстиции в системе государственных органов в Украине.

Ключевые слова: Высший совет юстиции Украины, конституционный статус, государственный механизм, разделение власти, контрольные и дисциплинарные полномочия.

The article is devoted consideration of genesis, determination of concept and place of Higher Advice of Justice in the system of public organs of Ukraine. The carries out the analysis of current legislation of Ukraine and some countries of the world, and also the scientists-lawyers opinions concerning the location of Higher Advice of Justice in the system of public organs in Ukraine are presented.

Keywords: *Higher Advice of Justice of Ukraine, constitutional status, state mechanism, division of power, control and disciplinary plenary powers.*

Становлення і функціонування справді суверенної України – незалежної, демократичної, соціальної та правової держави неможливі без розвитку системи національного права, місцевого самоврядування, формування демократичних державних інституцій. Створення нових та оптимізація діяльності вже існуючих державних органів – ось першочергові завдання, які постають перед сучасною вітчизняною державою. Усе це передбачає необхідність розробки правової бази, яка б визначила місце державних органів у системі державного апарату та надала б можливість реально здійснення ними своїх повноважень. Зокрема в 1998 році в Україні було фактично створено принципово новий, не відомий вітчизняній системі державної влади інститут – Вищу раду юстиції.

Відзначимо, що в Україні деякими аспектами діяльності Вищої ради юстиції займалися такі вчені, як В. Авер'янов, Л. Виноградова, В. Головченко, В. Горшеньов, Ю. Грошевий, В. Долежан, В. Євдокимов, О. Захарова, Ю. Кармазін, С. Ківалов, А. Колодій, В. Лемак, І. Марочкін, М. Марченко, М. Мельник, І. Назаров, В. Погорілко, О. Скакун, В. Тацій, Ю. Тодика, М. Хавронюк, В. Шаповал, В. Шишкін та ін.

Юридична формалізація утворення Вищої ради юстиції зафіксована в ст. 131 Конституції України [1]. Хоча створенню цього інституту в Україні передувала певна передісторія. Залежно від історичного періоду питання формування суддівського корпусу вирішувалися по-різному. Так, Центральною Радою в грудні 1917 р. було прийнято Закон «Про умови підбору і порядок обрання суддів Генерального й апеляційних судів». Відповідно до положень цього закону всі судді обиралися Центральною Радою. Кандидати мали подавати свої заяви до Генерального секретаря судових справ, який був зобов'язаний передати їх до Центральної Ради. Закон висував єдину вимогу до них – мати вищу освіту, проте допускав обрання на посаду судді і тих осіб, які такої освіти не мали.

У період Гетьманату згідно із Законом про утворення Державного Сенату від 8 липня 1918 р., до кандидатів у судді до цієї вищої судової інстанції висувалися надзвичайно високі вимоги: мати вищу освіту, перебувати не менше як 15 років на посадах судового слідчого, товариша прокурора окружного суду або адвоката чи мати відповідний науковий ступінь з юридичних наук. В Українській Державі вся влада належала Гетьману, отже, було встановлено відповідний порядок добору і призначення кандидатів на посади суддів. Міністр юстиції вносив подання щодо кандидата до Ради Міністрів, яка попередньо його розглядала. Після схвалення кандидатури Радою Міністрів Гетьман Павло Скоропадський своїм наказом призначав цю особу суддею.

За радянського ладу діяв принцип виборності суддів, який постійно пристосовувався до змін в організації радянської судової системи. Професійна підготовка кандидатів у судді тривалий час залишалася поза увагою, адже насамперед ураховувалися політичні якості [2, с. 53].

Формування персонального складу Вищої ради юстиції в незалежній Україні розпочалося у вересні 1996 р. на III позачерговому з'їзді суддів України. Члени першого складу

Вищої ради юстиції були приведені до присяги 24 березня 1998 р. на засіданні Верховної Ради України. Перше своє засідання, а отже, і свою діяльність Вища рада юстиції розпочала 31 березня 1998 р. [3, с. 2].

Таким чином, вивчення досить недовгої історії виникнення та розвитку Вищої ради юстиції дає змогу стверджувати, що Вища рада юстиції – це орган, який є абсолютно новим для правової системи та державного будівництва України, а тому врахування досвіду існування аналогічних органів за кордоном та глибоке теоретичне осмислення її ознак, функцій і принципів, порядку формування та припинення повноважень, компетенції, гарантій та відповідальності, організаційно-функціональної будови, форм і методів діяльності, можливих шляхів удосконалення статусу та діяльності дасть змогу чітко визначити конституційно-правовий статус Вищої ради юстиції.

Але передусім потрібно наголосити, що в своєму юридичному енциклопедичному словнику О. Г. Румянцев та В. Н. Додонов стверджують, що юстиція (від лат. *justitia* – справедливість) – термін, який означає сукупність судових установ, їхню діяльність із здійснення правосуддя, а також судове відомство [4, с. 357]. Виходячи з цього, можна стверджувати, що Вища рада юстиції – це колегіальний орган, що стоїть на чолі судової системи, зважаючи на її назву «Вища рада юстиції». Хоча з приводу зазначеного достатніх підстав для такого твердження в Україні ще немає.

Слід зауважити, що визначенню місця Вищої ради юстиції в системі органів державного механізму нині приділяється значна увага. Це пояснюється тим, що законодавство чітко ще не називає місця Вищої ради юстиції з огляду на теорію розподілу влади. Цей принцип закріплений у ст. 6 Конституції України і має основоположне значення з огляду на те, що єдина державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

До того ж загально визнано, що основна ідея принципу поділу влади полягає не в самому лише виокремленні «гілок» державної влади та розмежуванні їхніх функцій, а й у запобіганні цілковитому зосередженню всієї суспільної влади в руках окремої політичної сили. Російський правник С. С. Алексеев вважає, що для демократичного суспільства принцип поділу влади особливо важливий та значущий. Він відображає не тільки розподіл праці між державними органами, а й стриманість, відкритість державної влади, що запобігає її концентрації, перетворенню в авторитарну та тоталітарну владу. Цей принцип в демократичному суспільстві передбачає, що всі «три влади» однакові, рівновеликі за силою, виступають протиположною одна стосовно одній, не допускаючи домінування якоїсь з них [5, с. 20].

Вітчизняний юрист В. Б. Авер'янов вважає доцільним розподіляти не саму владу, яка, на його думку, є єдиною, а лише механізм її здійснення. Цей механізм структурно формується за функціональною та суб'єктивною ознакою. Функціональна ознака полягає у виділенні основних видів діяльності держави – законотворення, правозастосування, правосуддя. Суб'єктивна ознака полягає у виділенні організаційного устрою держави як сукупності різних видів державних органів – законодавчих, виконавчих і судових з притаманною їм компетенцією [6, с. 5].

Другий український правник В. Ф. Погорілко стверджує, що розподіл влади – це не застиглий стан відокремлених державних структур, а працюючий механізм, який досягає єдності на основі складного процесу погоджень і спеціальних правових процедур, передбачених на випадок конфліктних ситуацій. Власне із законодавчого закріплення принципу розподілу державної влади і починається сама її організація. Початком організації державної влади є законодавче закріплення загальної системи органів, які здійснюють цю владу [7, с. 386].

Проте існуюча конституційна система державних органів виходить за межі лише органів законодавчої, виконавчої та судової влади. Саме система конституційних стримувань і противаг зумовлює існування конституційно визначених контрольно-наглядових та правоохоронних державних органів, які логічно влітаються у законодавчу, виконавчу та судову владу [8, с. 3]. Адже саме система стримувань та противаг утворюється для запобігання концентрації влади та, як наслідок, перешкоджає зловживанню і свавілю. Кожна з гілок влади бере участь у створенні єдиної державної влади на основі співробітництва та взаємодоповнення [9, с. 32].

Таким чином, Конституція України закріпила принцип поділу влади в Україні на законодавчу, виконавчу і судову. Крім системи законодавчих, виконавчих і судових органів, Конституція України визначає державні органи, які забезпечують реалізацію стримувань і противаг між вищезазначеними органами держави або виконання окремих функцій. Систему таких органів становлять Президент України, Генеральний прокурор України, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рада національної безпеки та оборони, Вища рада юстиції [8, с. 3]. Перелічені державні органи забезпечують в Україні неможливість узурпації всієї повноти влади однією з «гілок влади», що гарантує їх рівнозначність.

Саме спираючись на зазначене вище, у працях низки вітчизняних учених, безпосередньо чи опосередковано подальшого розвитку набула думка про виокремлення державних органів, які б забезпечували реалізацію стримувань і противаг між вищезазначеними органами держави. Її підтримують зокрема такі науковці, як Ю. М. Тодика, Є. В. Супрунюк, В. Я. Тацій, Ю. М. Прошевий, які вважають, що в будь-якій державі є універсальна (наглядова) функція, яка впливає із суті публічності державної влади. Ця влада реалізується особливою гілкою влади – контрольною [10, с. 50].

Аналогічно до Вищої ради юстиції в Україні у Франції, Італії, Португалії, Румунії, Молдові, Колумбії, Алжирі та низці інших країн існує Вища рада магістратури – особливий орган державної влади, головні завдання якого підбір кандидатур на посади суддів та прокурорів, а також здійснення функції дисциплінарної ради суддів [11]. У Болгарії Вища судова рада визначає склад та відповідає за організацію судової системи країни [12, с. 415]. Подібні органи існують у Польщі – Крайова рада судівництва, що покликана охороняти незалежність суддів та судів, утілюючи в життя демократичні принципи функціонування судової системи [11, с. 622]; у Грузії – Рада юстиції, яка утворена для управління судовою системою та конкурсного відбору суддів [11, с. 232]; у Туреччині – Вища Рада суддів і прокурорів, що здійснює функції, пов'язані із затвердженням цивільних та адміністративних суддів та прокурорів [11, с. 795]; у Вірменії – Рада правосуддя [12, с. 278], а в Колумбії – Вища рада суддівського корпусу, що утворена для керівництва суддівським співтовариством [11, с. 390-391]; в Угорщині – Національна рада правосуддя, призначенням якої є управління судовою системою та кадровий підбір суддів [11, с. 161]. Крім того, Судова рада утворена в Республіці Словенія, Вища судова рада Республіки – у Хорватії, Судова Рада Республіки – у Македонії [13, с. 295, 398, 182].

Діяльність органів, аналогічних Вищій раді юстиції України, пов'язана з формуванням суддівського корпусу та вирішенням питань дисциплінарної відповідальності суддів. Крім того, у більшості країн прокуратура перебуває при суді, і категорія «магістрат» поширюється однаковою мірою на суддів та прокурорів. Зазначені Ради не є судовою інстанцією, вони не займаються розглядом конкретних справ чи аналізом судової практики. Проте без їхньої згоди не може бути призначено на посаду суддів та прокурорів, переміщено чи підвищено їх у посаді, застосовано заходи дисциплі-

нарної відповідальності [14, с. 67]. В Україні ж Вища рада юстиції за своїми повноваженнями, організацією та структурою є оригінальною, на неї покладено розв'язання цілої низки питань, які безпосередньо стосуються функціонування не лише судової, а й прокурорської системи [15, с. 3].

У світовій конституційній практиці статус подібних до Вищої ради юстиції органів визначається по-різному. У переважній більшості країн конституційний статус, а відтак і призначення аналогічних органів, визначається колом закріплених повноважень. А тому залежно від сфери компетенції в одних країнах (Іспанія, Грузія, Угорщина, Колумбія, Алжир) Ради призначаються для управління судовою системою, в інших – для формування кадрового складу суддівського корпусу (Португалія, Італія, Туреччина, Республіка Болгарія, Ліван, Казахстан) та для забезпечення незалежності судів та суддів (Польща, Молдова). Крім того, залежно від визначеного конституційного статусу в різних країнах світу сфера об'єктів регування аналогічних Рад різна. Так, в одних країнах повноваження Рад розповсюджуються виключно на суди (Молдова, Польща, Словенія), в інших – на суди та прокуратуру (Італія, Іспанія, Румунія), а в деяких – на суди, прокуратуру та слідство (Болгарія).

Важливо також зазначити, що з'ясуванню місця Вищої ради юстиції України в системі органів державного апарату приділяється значна увага з боку науковців та практиків. Так, Л. Є. Виноградова зазначає, що Вища рада юстиції справді є державним органом, хоча в жодному з правових актів цей орган так не названий. Не належачи організаційно до жодної з передбачених у ст. 6 Конституції України гілок влади, Вища рада юстиції тяжіє до судової влади, хоча її навряд чи можна віднести до її складу, оскільки цей орган не здійснює правосуддя. Проте Вища рада юстиції, по-перше, певною мірою відповідає за формування корпусу професійних суддів в Україні; по-друге, здійснює деякі

юрисдикційні функції, сприяючи очищенню його від осіб, ділові і моральні якості яких унеможливають використання їх на суддівській роботі [16].

Правознавець В. В. Головченко, наприклад, вважає, що необхідно розрізнати поняття «орган державної влади» та «орган держави», і стверджує, що достатніх підстав для віднесення Вищої ради юстиції до органу державної влади немає. На його думку, Вища рада юстиції – це скоріш орган управління, бо здійснює цілеспрямований вплив на формування суддівського корпусу і здійснення правосуддя та опосередковано – на правовідносини, на які поширюється юрисдикція судів. Згідно з конституційним принципом поділу державної влади Рада юстиції не має своїм головним призначенням здійснення функцій і повноважень будь-якої з гілок державної влади, цей орган є вторинним щодо носіїв судової влади. Отже, Вища рада юстиції є державним органом, але не органом державної влади. Вона не може існувати без судової влади, а отже, є вторинним щодо неї, її повноважним представником, до складу якого входять і представники органів влади та прокуратури [17, с. 10-11]. До цієї думки схиляється і П. П. Шляхтун, який визначає Вищу раду юстиції як орган управління судової влади України [18, с. 64]. Проте В. М. Шаповал вважає, що державний орган – це виокремлена і відносно самостійна частина (елемент) механізму держави, яка наділена юридично встановленими владними повноваженнями для здійснення визначених завдань, що безпосередньо пов'язані з реалізацією тієї чи іншої функції держави. Крім того, він вважає, що «органи державної влади можуть бути різновидом державних органів, які мають вищий рівень правового забезпечення статусу». І хоча, на його думку, такий підхід виглядає формальним, проте він відповідає змістові Конституції України. Його штучність зумовлена самим терміном «орган державної влади», який не має зміст-

тових особливостей порівняно з терміном «державний орган» [19, с. 25].

На думку О. С. Захарової та В. В. Молдова-на, Вища рада юстиції певною мірою є контрольньо-наглядовим органом (на зразок прокуратури), про що свідчать її статус, специфіка її прав та обов'язків. Цей конституційний орган не можна віднести до якоїсь однієї з гілок влади, зокрема до законодавчої чи виконавчої. Таким чином, Вища рада юстиції належить до кола державних органів, місце яких визначається їх контрольньо-наглядовими повноваженнями та конституційним статусом серед інших органів держави, зокрема міністерств, державних комітетів, контрольних та правоохоронних органів [20, с. 138].

Український правник О. Ф. Скакун визначає Вищу раду юстиції як вищий наглядовий (за адміністративним та дисциплінарним напрямком діяльності суддів і прокурорів) орган в Україні [21, с. 146].

Натомість І. В. Назаров визначив Вищу раду юстиції, виходячи з її повноважень, як державний незалежний контрольний орган, що перевіряє результати діяльності кваліфікаційних комісій суддів з добору й рекомендації кандидатів на посаду судді, контролює обґрунтованість притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів і прокурорів, здійснює дисциплінарне провадження стосовно суддів у випадках, передбачених Законом. При цьому Рада юстиції покликана не лише забезпечувати добір кандидатів на посади суддів, а й бути гарантом їх незалежності при відправленні правосуддя [22, с. 15].

Крім того, М. І. Хавронюк відносить Вищу раду юстиції за критерієм наявності безпосереднього зв'язку з діяльністю правоохоронних органів до державних органів та установ, діяльність яких безпосередньо пов'язана з діяльністю правоохоронних органів, бо здійснює організаційне, кадрове та інше забезпечення правоохоронних органів [23, с. 489].

Український юрист В. І. Шишкін вважає, що Вища рада юстиції покликана не допусти-

ти проявів корпоративності у формуванні судівського корпусу та забезпечувати гарантію незалежності суддів у здійсненні правосуддя від можливого тиску представників державної влади шляхом призначення суддів [24, с. 86].

Підсумовуючи вищевикладене, можна стверджувати, що єдиної думки про місце Вищої ради юстиції в системі державних органів немає. Проте, незважаючи на це, Вища рада юстиції є важливим засобом забезпечення ефективного функціонування органів правосуддя та незалежності суддів. Саме в цій сфері зосереджена її діяльність. А тому логічно, що норми, якими визначається статус Вищої ради юстиції, включено до розділу VIII «Правосуддя» Конституції України, який безпосередньо присвячений загальним засадам діяльності та функціонування судової влади в Україні. До того ж таке розміщення норм у Конституції є характерним для конституцій більшості країн, де утворені та існують аналогічні органи. Проте зауважимо, що жодного посилання в Конституції України та в спеціальному законодавстві про те, що Вища рада юстиції належить до судової влади, немає. Можна підтримати думку тих науковців, які вважають Вищу раду юстиції державним органом, похідним або вторинним щодо судової влади, статус якої визначається покладеними на неї повноваженнями.

Виходячи з наведених міркувань стосовно місця Вищої ради юстиції в системі державного апарату, а також урахувавши закріплені в Законі повноваження, можна визначити Вищу раду юстиції як колегіальний, незалежний державний орган, відповідальний за формування високопрофесійного судівського корпусу, місце якого визначається контрольньо-наглядовими й дисциплінарними повноваженнями, а також конституційним статусом серед інших органів держави, що здійснює нагляд за законністю притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів і прокурорів та розглядає дисциплінарні провадження стосовно суддів у випадках, передбачених чинним законодавством.

Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. *Євдокимов В. О.* Вища рада юстиції на шляху становлення / В. О. Євдокимов // Весы Фемиды. – 1999. – №1(12). – С. 53-56.
3. *Євдокимов В. О.* Кому довірити суддівську мантию / В. О. Євдокимов // Юридичний вісник України. – 1999. – 21-27 січня (№ 3). – С. 1-2.
4. *Румянцев О. Г.* Юридический энциклопедический словарь / О. Г. Румянцев, В. Н. Додонов. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 384 с.
5. *Алексеев С. С.* Государство и право: начальн. курс. – 2-е изд. – М., 1994. – 190 с.
6. *Авер'янов В. Б.* Органи виконавчої влади в Україні. – К.: Ін Юре, 1997. – 48 с.
7. Конституційне право України / За ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 1999. – 734 с.
8. *Колодій А. М.* Державне будівництво і місцеве самоврядування: навч. посіб. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 304 с.
9. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України: підруч. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
10. *Тодика Ю. М.* Проблеми наукового забезпечення конституційної реформи в Україні / Ю. М. Тодика, Є. В. Супрунук // Вісн. Акад. прав. наук. – 1996. – № 7. – С. 42-53.
11. Правовые системы стран мира: энциклопедический справочник / Отв. ред. докт. юрид. наук, проф. А. Я. Сухарев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство НОРМА, 2003. – 976 с.
12. Конституции государств Европы: в 3-х т. / Под общ. ред. и со вст. ст. директора ИЗСП при Правительстве РФ Л. А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – Т. 1. – 824 с.
13. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. – К.: Укр. Правн. Фундація. Вид-во «Право», 1996. – 544 с.
14. *Баглай М. В.* Малая энциклопедия конституционного права / М. В. Баглай, В. А. Туманов. – М.: Издательство БЕК, 1998. – 519 с.
15. *Євдокимов В. О.* Вища рада юстиції не прагне до контролю за судовою системою / В. О. Євдокимов // Весы Фемиды. – 2000. – № 3 (15). – С. 3-6.
16. *Виноградова Л. Є.* Юридична відповідальність суддів загальних судів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.0010 / Л. Є. Виноградова; Одеська національна юридична академія. – О., 2004. – 16 с.
17. *Головченко В. В.* Вища рада: відділ кадрів чи орган влади? / В. В. Головченко // Юридичний вісник України. – 2001. – 8-14 березня. – С. 10-11.
18. *Шляхтун П. П.* Конституційне право: словник термінів. – К.: Либідь, 2005. – 568 с.
19. *Шаповал В.* Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади / В. Шаповал // Право України. – 2003. – №8. – С. 25-29.
20. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: навч. посіб. / В. С. Ковальський (кер. авт. кол.), В. Т. Білоус, С. Е. Демський та ін.; відп. ред. Я. Ю. Кондратьєва. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 320 с.
21. *Скаун О. Ф.* Теория государства и права: учебн. – Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
22. *Назаров І. В.* Правовий статус Вищої ради юстиції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / І. В. Назаров; Нац. юрид. акад. Укр. ім. Я. Мудрого. – Х., 2005. – 20 с.
23. *Хавронюк М. І.* Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність: навч. посіб. / М. І. Хавронюк, М. І. Мельник. – К.: Атіка, 2002. – 576 с.
24. *Шишкін В. І.* Конституційні напрями розвитку структури системи правосуддя України / В. І. Шишкін // Вісн. Акад. прав. наук. – 1996. – № 7. – С. 78-87.